

## De ISD-maatregel in het licht van overige recidive- en overlastbestrijdende sancties

### 1. Inleiding

Vier jaar geleden werd ons strafrechtelijk sanctiestelsel uitgebreid met een nieuwe vrijheidsbenemende maatregel, de ISD-maatregel. Invoering en implementatie van deze sanctie tot plaatsing in een inrichting van stelselmatige daders heeft de gemoederen in zowel de rechtspraak als de politiek flink bezig gehouden. Toch is zij niet de eerste zelfstandige sanctie die specifiek is ontworpen vanuit de gevoelde noodzaak om maatschappelijke overlast (van recidive) te bestrijden. Eenzelfde crimineel-politieke gedachte lag immers ten grondslag aan de SOV-maatregel. Maar ook valt te denken aan een tweetal voorlopers uit een verder verleden, te weten de bijkomende straf van plaatsing in een rijkswerkinrichting (hierna: rwi-plaatsing) en de bewaringsmaatregel voor beroeps- en gewoontemisdadigers (hierna: bewaringsmaatregel).

Het voorgaande vormt de aanleiding om de ISD-maatregel in onderhavige bijdrage niet op zichzelf te bezien, maar vanuit een wettelijk perspectief te plaatsen in het licht van de overige zelfstandige recidive- en overlastbestrijdende sancties sinds 1886. Gezien het korte bestek van de bijdrage worden (voorwaardelijke) sanctiemodaliteiten buiten beschouwing gelaten, alsmede de wettelijke recidiveregeling.

### 2. Plaatsing in een rijkswerkinrichting

Neergelegd in ons eerste nationale Wetboek van Strafrecht (hierna: WbSr) trad op 1 september 1886 de bijkomende straf van rwi-plaatsing in werking.<sup>1</sup> Op grond van artikel 32 (oud) kon de rechter in wettelijk bepaalde gevallen gelasten, dat de veroordeelde in een rijkswerkinrichting werd geplaatst voor ten minste drie maanden en ten hoogste drie jaren. Een dergelijke rechterlijke bevoegdheid was ons land niet vreemd, aangezien de voordien geldende Nederlandse vertaling van de Code Pénal bepaalde dat veroordeelde bedelaars en landlopers naar een (werk)gesticht konden worden overgebracht.<sup>2</sup> Dit betrof evenwel geen straf, maar een politiemaatregel.<sup>3</sup> Noch het karakter van deze voormalige politiemaatregel, noch de doelgroep ervan, was eenduidig en transparant. Dit werd voornamelijk veroorzaakt doordat de betreffende gestichten ook waren bestemd als ‘verplegingsoord’ voor behoeftige, niet-veroordeelde armen en wezen.<sup>4</sup>

Bij het ontwerp van het WbSr wenste de wetgever voornoemd justitieel middel te behouden, maar dan met uitsluiting van de bestemming van armenverzorging. Het diende daarentegen een sterker straffarakter te hebben, hetgeen de Memorie van

---

<sup>1</sup> Wet van 3 maart 1881, tot vaststelling van het Wetboek van Strafrecht, *Stb.* 1881, 35. Nadien gewijzigd bij Wet van 15 januari 1886, *Stb.* 1886, 6, en in werking getreden op 1 september 1886, bij Wet van 15 april 1886, *Stb.* 1886, 64.

<sup>2</sup> Artikel 274 Code Pénal, dat louter bedelarij vermeldde, maar op grond van artikel 19 van de Wet van 29 juni 1854 ook van toepassing was op landlopers. H.J. Smidt, *‘De geschiedenis van het wetboek van strafrecht’*, 2<sup>e</sup> dr., Haarlem: Tjeenk Willink 1891, dl. I, p. 354.

<sup>3</sup> T.J. Noyon, *‘Het wetboek van strafrecht’*, 5<sup>e</sup> dr., bew. door G.E. Langemeijer, Arnhem: Gouda Quint; Brouwer en zoon 1947, dl. 1, p. 195. De term politiemaatregel wordt in de literatuur (onder meer D. van der Landen, *‘Straf en maatregel’*, Arnhem: Gouda Quint 1992) gebruikt om administratieve bevoegdheden van de strafrechter aan te duiden.

<sup>4</sup> J.A. Bientjes en H.R. Offerhaus, *‘De Rijkswerkinrichtingen Veenhuizen, in hun oorsprong en wettelijke organisatie’*, Assen: Hansma 1904, p. 34-35.

Toelichting onomwonden uitdrukte door ten aanzien van de rijkswerkinrichtingen te spreken van ‘zuivere strafkoloniën’.<sup>5</sup> Aldus kreeg de rwi-plaatsing de modaliteit van een (bijkomende) straf in plaats van die van een politiemaatregel. Daarmee paste de sanctie geheel in de klassieke 19<sup>e</sup> eeuwse strafrechtsdogmatiek, dat aan de basis heeft gelegen van het (ontwerp-)WbSr. Men wenste het sanctiestelsel zo eenvoudig en zo eenvormig mogelijk te houden, met het oog op de klassieke noties van (formele) gelijkheid en proportionele schuldvergoeding.

De minimumduur van drie maanden betekende overigens een opmerkelijke discrepantie met het beduidend lager, algemeen wettelijk minimum voor de vrijheidsstraf, van een dag. Dit dient evenwel te worden begrepen vanuit de centrale overweging bij de rwi-plaatsing dat deze straf enige tijd moest duren om uitwerking te kunnen hebben.<sup>6</sup>

### *Grondslag en doelstelling*

De grondslag van de rwi-plaatsing werd tot uitdrukking gebracht in de constitutieve, wettelijke voorwaarde, dat de schuldige tot werken in staat moest zijn. De rwi-plaatsing werd zodoende als een bijkomende, vergeldende straf beschouwd voor de specifieke categorie van arbeidsgeschikte, maar arbeidsschuwe daders.<sup>7</sup> Het is deze grondslag waardoor Nieboer de rwi-plaatsing heeft getypeerd als “een straf op luiheid”.<sup>8</sup>

Uitgaande van voornoemde grondslag kende de rwi-plaatsing een tweeledige doelstelling voor wat betreft de tenuitvoerlegging: enerzijds het bewerkstelligen van leedtoevoeging bij de overlastgevende, arbeidsschuwe persoon en anderzijds het aanzetten tot gedragsverbetering bij hem, om zodoende de maatschappelijke overlast te bestrijden. Ter verwezenlijking van beide doelen vormde arbeid het centrale element in de wijze van tenuitvoerlegging.

### *Doelgroep*

Nog afgezien van de constitutieve voorwaarde van arbeidsgeschiktheid, kende de rwi-plaatsing geen algemene toepassing,<sup>9</sup> maar een wettelijk gelimiteerde doelgroep van een viertal categorieën daders. Dit betroffen de bedelaars, de landlopers, de souteneurs en zij die zich bij herhaling schuldig maakten aan openbare dronkenschap. Hoewel verschillend van aard, had dit viertal in de optiek van de wetgever nadrukkelijk gemeen dat er een (overlast)gevaar vanuit ging voor de openbare orde. Een gevaar dat niet louter zou kunnen worden bestreden middels de afzonderlijke strafbaarstellingen, maar noopte tot het bijkomend maatschappijbeschermend middel van de rwi-plaatsing.<sup>10</sup> Het argument van de veiligheid op het platteland was daarbij overigens doorslaggevend, terwijl de doelgroep en haar problematiek toch hoofdzakelijk stedelijk van aard leek te zijn.<sup>11</sup>

---

<sup>5</sup> Smidt, a.w. 1891, dl. I, p. 355.

<sup>6</sup> Noyon, a.w. p. 195. Aan genoemde overweging wordt hier het predikaat ‘juiste’ toegedicht.

<sup>7</sup> De arbeidsgeschiktheid werd *in concreto* door de rechter beoordeeld.

<sup>8</sup> W. Nieboer, ‘*Strafen maatregel*’, Arnhem: Gouda Quint; Brouwer en zoon 1973, p. 4.

<sup>9</sup> Overigens sowieso al niet, omdat een bijkomende straf destijds niet zelfstandig kon worden opgelegd, maar slechts gekoppeld aan en te executeren na een eveneens opgelegde hoofdstraf.

<sup>10</sup> Zowel het ontwerp van de rwi-plaatsing als dat van de afzonderlijke strafbaarstellingen geschiedde overigens niet zonder hevige parlementaire discussie.

<sup>11</sup> P. van Duyne, ‘Landlopers in het nieuwe Wetboek van Strafrecht’, *TvCr*, afl. 4, 1987, p. 79-91, p. 81 en 83.

De wettelijke systematiek was voorts zodanig dat de rwi-plaatsing krachtens de regeling van artikel 432-434 (oud) van toepassing was op de strafbaarstellingen van bedelarij, landloperij en souteneurschap<sup>12</sup>, terwijl artikel 453 (oud) eenzelfde werking had voor wat betreft de daarin neergelegde strafbaarstelling van openbare dronkenschap. In laatstgenoemd geval was de rwi-plaatsing echter verbonden aan een recidivevoorwaarde en kende zij een afwijkende maximale duur van een jaar.

### *Tenuitvoerlegging*

Zowel de functie als opzet van de aangewezen rijkswerkinrichtingen sloot als vanzelfsprekend aan bij de gewenste, op arbeid gerichte vrijheidsbeneming. Doelbewust werd er naar gestreefd een daadwerkelijke *werkinrichting* te zijn. Alle verpleegden, met uitzondering van de (tijdelijk) vrijgestelde zieken en zwakken, waren verplicht deel te nemen aan de werkzaamheden, afgestemd op het karakter en de locatie van de betreffende inrichting en tegen (een schrale) vergoeding van loon.<sup>13</sup>

### *De rwi-plaatsing vervallen*

Na twee decennia lang een volledig slapend bestaan te hebben geleid, is de rwi-plaatsing sinds 1 januari 1999 als sanctie vervallen.<sup>14</sup> Daar zag het in de beginjaren niet naar uit. Het aantal in een rijkswerkinrichting geplaatsten bedroeg, over een heel jaar genomen, bijvoorbeeld 6189 in het jaar 1900.<sup>15</sup> Ondanks de eenduidige bestemming van strafkolonie bewerkstelligde destijds 80 tot 85 % van de verpleegden zelf een plaatsing hierin, door melding bij justitie van het hebben begaan van bedelarij en landloperij.<sup>16</sup> Nadien daalde het aantal plaatsingen echter, van 1990 in het jaar 1920, tot 46 in het jaar 1970, met een laatste rwi-veroordeling in 1979.<sup>17</sup>

Aan het in onbruik raken van de rwi-plaatsing lagen verschillende, meerduidige oorzaken ten grondslag. Zo werd hulpverlening buiten het justitieel kader om in veel gevallen meer aangewezen geacht dan oplegging van een vrijheidsbenemende sanctie.<sup>18</sup> Bovendien was er een geleidelijke verbetering van de sociaal-economische situatie in ons land, met vele sociale voorzieningen. Tot slot leidden de ontwikkelingen van differentiatie en het gemeenschapsregime in ons gevangeniswezen ertoe, dat er geen behoefte meer bestond aan een langdurige vrijheidsbenemende straf die anders dan in een gevangenis ten uitvoer werd gelegd.<sup>19</sup>

Opvallend genoeg mag de rwi-plaatsing zich thans weer op veel belangstelling verheugen. Zowel voor de historie van de rijkswerkinrichtingen Veenhuizen,<sup>20</sup> als de crimineel-politieke gedachte achter deze oude straf. Zo werd in 2007 een motie

<sup>12</sup> Dit laatste delict pas sinds 1911.

<sup>13</sup> Voor nadere informatie zij verwezen naar Bientjes en Offerhaus, a.w.

<sup>14</sup> Dit vond plaats gelijktijdig met en als onderdeel van de inwerkingtreding van de Penitentiaire beginselenwet. Wet van 18 juni 1998, tot vaststelling van een Penitentiaire beginselenwet (etc.), *Stb.* 1998, 430, i.w.tr. op 1 januari 1999, *Stb.* 1998, 623.

<sup>15</sup> W.H. Nagel, *'Het werkschuwe tuig'*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1977, p. 22.

<sup>16</sup> Het door velen hierin bespeurd 'overwinteringspatroon' kon niet ondubbelzinnig worden bevestigd op grond van het onderzoek door Van Duyn (idem, a.w., p. 89). Overigens werden van overheidszijde verschillende maatregelen genomen om dit aantal vrijwillig geplaatsten te verminderen, waaronder het inhouden van de pensioenen. Zie Bientjes en Offerhaus, a.w., p. 36, noot 1 en p. 98.

<sup>17</sup> F. Bleichrodt, 'Eerherstel voor de rijkswerkinrichting?', *SANCTIES*, afl. 6, 1995, p. 313-317, p. 314.

<sup>18</sup> Aldus Bleichrodt, a.w., 314.

<sup>19</sup> *Kamerstukken II* 1983/1984, 18 202, nrs. 1-3, p. 6.

<sup>20</sup> Dat is bijvoorbeeld af te meten aan het hoge bezoekersaantal van het Gevangenis museum Veenhuizen, alsmede aan de literaire *bestseller* Het pauperparadijs (Suzanna Jansen, 2008).

ingediend waarin de regering werd verzocht “de trias vagabundica van bedelaars, landlopers en souteneurs (inclusief de hedendaagse loverboys) opnieuw strafbaar te stellen en hen te werk te stellen in een Rijkswerkinrichting”.<sup>21</sup> Met een grote meerderheid is deze motie echter verworpen.<sup>22</sup>

### 3. Bewaringsmaatregel voor beroeps- en gewoontemisdadigers

Onder invloed van een veranderende strafrechtsdogmatiek, waarbij de ideeën van de Moderne Richting steeds uitdrukkelijker hun weg vonden naar de wetgevende macht, werd op 25 juni 1929 een strafrechtelijke maatregel ter bewaring van de zogeheten beroeps- en gewoontemisdadigers aangenomen.<sup>23</sup> Op grond van de artikelen 43bis en 43ter (oud) konden sommige veroordeelden na de tenuitvoerlegging van de hen opgelegde straf, voor een periode van ten minste vijf en ten hoogste tien jaar in preventieve bewaring worden gehouden. Net als bij de rwi-plaatsing werd aldus met een specifieke minimumduur afgeweken van het algemene strafminimum van een dag. In de Memorie van Toelichting werd onderkend dat de bewaringstermijnen fors waren, “maar tegenover delinquenten, met wie reeds zooveel is voorgevallen als met de hier bedoelde beroeps- en gewoontemisdadigers, zouden zachte maatregelen misplaatst zijn”.<sup>24</sup> Dit ontving van vele zijden instemming.<sup>25</sup>

Het ontwerp van een zelfstandige sanctie voor deze dadercategorie geschiedde overigens in navolging van andere landen waar reeds ingrijpende wetgeving op dat terrein was ontwikkeld, zoals de Engelse Prevention of Crime Act uit 1908.<sup>26</sup> Vanuit het centrale streven van de Moderne Richting naar een meer doelmatige criminaliteitsbestrijding werd het vizier logischerwijs ook - of, juist - op de stelselmatig recidiverende beroeps- en gewoontemisdadigers gericht, voor wie de eerder opgelegde gevangenisstraffen kennelijk niet hadden mogen baten. Voor ons land betekende de bewaringsmaatregel de uitkomst van deze crimineel-politieke expeditie. Vanwege het maatschappijbeveilgende, overlastbestrijdende karakter vertoont de bewaringsmaatregel een sterke verwantschap met zowel de rwi-plaatsing, als de recente maatregelen SOV en ISD. Zij wijkt hier echter op voorhand al vanaf, doordat zij nooit feitelijk in werking is getreden.

#### *Grondslag en doelstelling*

Ten grondslag aan de vrijheidsbenemende bewaringsmaatregel lag de ernstige maatschappijgevaarlijkheid van beroeps- en gewoontemisdadigers, waartegen langdurige beveiliging noodzakelijk werd geacht. Aangezien het strikt daadvergeldende strafkarakter daartoe niet legitimeerde, creëerde de wetgever een strafrechtelijke maatregel ter preventieve bewaring van deze daders.

---

<sup>21</sup> *Kamerstukken II* 2006/2007, 29 325, nr. 15.

<sup>22</sup> *Handelingen II* 2006/2007, nr. 85, p. 4672-4673.

<sup>23</sup> Wet van 25 juni 1929, houdende nadere voorzieningen betreffende beroeps- en gewoontemisdadigers, *Stb.* 1929, 362.

<sup>24</sup> Memorie van Toelichting, gepubliceerd in *W*, 13 januari 1928, n° 11757, p. 5.

<sup>25</sup> Sommigen betoogden zelfs dat de maximumduur van tien jaar te laag was. De minister reageerde hierop gereserveerd en leek de deur naar latere uitbreiding van de bewaringsregeling open te willen houden. *Handelingen Tweede Kamer* 1928-1929, Bijlagen 68.1, vastgesteld 13 februari 1929, p. 23.

<sup>26</sup> Zie voor een omvangrijk (rechtsvergelijkend) overzicht B.V.A. Röling, ‘*De wetgeving tegen de zoogenaamde beroeps- en gewoontemisdadigers*’, ’s-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1933. Zie voor wat betreft de Prevention of Crime Act S. van der Aa, ‘Preventive detention, camp hill’, *TvSr. dl. XXVIII*, 1917, p. 167-215.

Conform de ‘moderne’ dogmatiek kende de bewaringsmaatregel een duidelijk speciaal-preventieve doelstelling. Eerst en vooral was de bewaringsmaatregel gericht op onschadelijkmaking van beroeps- en gewoontemisdadigers, om hen “voor langdurigen termijn uit de maatschappij te elimineren”.<sup>27</sup> Daarnaast kende deze sanctie ook het doel van verbetering van de dader; althans bij diegene die daarvoor vatbaar scheen. Deze tweeledige doelstelling maakte dat met de bewaringsmaatregel niet alleen werd beoogd de maatschappelijke belangen te dienen, maar ook het individuele belang. Indien het echter aankwam op een afweging tussen deze vaak tegengestelde belangen, gaven de gemeenschapsbelangen de doorslag.<sup>28</sup>

### *Doelgroep*

Gezien de volledige benaming van de bewaringsmaatregel is het niet verwonderlijk dat de toepassing ervan was gericht op beroeps- en gewoontemisdadigers. Deze terminologie was terug te voeren op het sterk geïndividualiseerd en gedifferentieerd sanctiestelsel van de Moderne Richting, dat immers was geënt op de breed gedragen daderclassificatie van gelegenheidsmisdadigers enerzijds en (onverbeterlijke) beroeps- en gewoontemisdadigers anderzijds.

Opmerkelijk genoeg is in de Memorie van Toelichting nergens een definitie van de doelgroep beroeps- en gewoontemisdadigers te vinden.<sup>29</sup> Wel geeft zij te kennen dat de bewaringsmaatregel was bedoeld voor die gevaarlijk geachte beroeps- en gewoontemisdadigers, bij wie de eerdere, frequent toegepaste bestraffing er niet toe had geleid dat de recidive was beëindigd en voor wie de bewaring dus nog het enige afdoende instrument zou zijn. Aldus was specifiek het adjectief ‘gevaarlijkheid’ onderscheidend voor de doelgroep; en niet zozeer de kwalificatie van beroeps- en gewoontemisdadiger als zodanig. De gevaarlijkheid werd daarbij opgevat als maatschappijgevaar, gelegen in het chronische karakter van de recidive en in de problematische persoons- en levensomstandigheden van de dader. Hieronder werd uitdrukkelijk niet verstaan de psychische gestoorde daders, op wie sinds 1928 de Psychopathenwetten en aldus de TBR-maatregel van kracht waren.<sup>30</sup> Bij deze categorie was de maatschappijgevaarlijkheid immers gelegen in een ‘gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van hun geestvermogens’, waarvan bij de volledig toerekeningsvatbare beroeps- en gewoontemisdadigers geen sprake zou zijn.<sup>31</sup>

De bewaringsdoelgroep werd nader afgebakend aan de hand van een tweetal wettelijke, objectieve en cumulatief geldende toepassingscriteria. Allereerst gold een recidive-vereiste, dat geen betrekking had op het aantal eerdere veroordelingen als zodanig, noch op de aard van de gepleegde strafbare feiten, maar op het aantal eerder opgelegde gevangenisstraffen. Dit dienden er ten minste drie te zijn, die allen volledig waren ondergaan en bovendien een omvang hadden gehad van ieder minimaal zes maanden en - onderscheidelijk - in totaal vier, zes of acht jaar. Hiermee bracht de wet

---

<sup>27</sup> Memorie van Toelichting, a.w., p. 5.

<sup>28</sup> *Handelingen Tweede Kamer* 1928-1929, Bijl. 68.1, vastgesteld 13 februari 1929, p. 20-21.

<sup>29</sup> Wel een uitleg van beide begrippen, door te verwijzen naar strafbaarstellingen met betrekking tot het een beroep of gewoonte maken van. *Handelingen Tweede Kamer* 1928-1929, Bijl. 68.1, vastgesteld 13 februari 1929, p. 23.

<sup>30</sup> Volgens welke wetten de bepalingen van 37 en 37a WbSr. waren vastgesteld.

<sup>31</sup> De praktijk zou evenwel leren dat vele beroeps- en gewoontemisdadigers de TBR-maatregel kregen opgelegd. E.J. Hofstee, *‘TBS’*, Deventer: Kluwer, 2003, p. 13. Los van manco’s in de afbakening van beide vrijheidsbenemende maatregelen, was dit eerst en vooral een gevolg van het feit dat de bewaringsmaatregel weliswaar inmiddels was aangenomen, maar nog niet in werking was getreden.

het *ultimum remedium*-karakter van de bewaring tot uitdrukking. Als tweede vereiste gold dat het vonnis waarin tot toepassing van de bewaringsmaatregel werd besloten, eveneens een veroordeling tot een gevangenisstraf behelsde. Deze moest bovendien, al naar gelang het totaal van de eerder aan de dader opgelegde gevangenisstraffen, een duur hebben van minstens een jaar.

Naast de op objectieve criteria gefundeerde indicatie van de maatschappijgevaarlijkheid van een dader, diende voorts ook de strafrechter daarvan te zijn overtuigd. Deze kon de bewaring namelijk slechts vorderen “indien dit ter voorkoming van misdrijf noodig en ook overigens onder de gegeven omstandigheden gerechtvaardigd is te achten”.<sup>32</sup>

Hoewel de tijdgeest zodanig was dat menig een zich schaarde achter de grondslag en het hoofddoel van de bewaringsmaatregel, was het objectieve en het subjectieve toepassingskader aan veel kritiek onderhevig. Wat betref het eerste richtte de kritiek zich met name op het onvoldoende uitgedachte en weinig complete karakter daarvan. Zo stelde de wet geen eis van gelijk(soortig)heid in de aard van de door de dader gepleegde strafbare feiten<sup>33</sup>, noch een verband tussen de recidive en de maatschappijgevaarlijkheid van de dader<sup>34</sup>. Meer in het algemeen ageerden velen tegen de onduidelijkheid die er bestond omtrent de feitelijke omvang van de (gevaarlijke) beroeps- en gewoontemisdadigers in ons land.<sup>35</sup> Tot slot bestond het veelgehoorde bezwaar dat de subsidiariteit onvoldoende in de bewaringswetgeving tot uitdrukking kwam.

### *Tenuitvoerlegging*

Titel VII van de Beginselenwet Gevangeniswezen omvatte de regeling met betrekking tot het bewaringsregime. Dit werd zoveel mogelijk op gelijke voet gedacht met dat van de rwi-plaatsing. Met deze wezenlijke verschillen echter, dat plaatsing in afzondering mogelijk was en dat de behandeling van de in bewaring gestelden enkel op onschadelijkmaking en verbetering mocht zijn gericht en niet op leedtoevoeging of afschrikking. Hiermee beoogde de wetgever de bewaringsmaatregel te onderscheiden van de straf tot rwi-plaatsing. Desondanks werd door velen betwijfeld of er in de praktijk verschil zou bestaan tussen het regime van de rwi-plaatsing en dat van de bewaring.<sup>36</sup>

In het door de wetgever met een zekere mate van vrijheid ingericht bewaringsregime - de concrete vaststelling daarvan diende namelijk bij AMvB te geschieden - lag de rechtswaarborg besloten van de individuele belangen. Eenzelfde waarborg ging uit van de in Titel VII neergelegde mogelijkheid tot het (on)voorwaardelijk beëindigen van de bewaringsmaatregel, wanneer persoonlijke of

<sup>32</sup> In het oorspronkelijke wetsontwerp luidde het subjectief criterium anders en knoopte het aan bij het ‘openbare orde-belang’. Vanwege de felle kritiek hierop paste de minister het criterium op voornoemde wijze aan. *Handelingen Tweede Kamer* 1928-1929, 7 mei 1929, p. 2209-2210.

<sup>33</sup> D. Hazewinkel-Suringa, ‘De invoering der bewaring. Zijn de velden wit om te oogsten?’, *TvSr Dl.* XLIX, 1939, p. 365-393, p. 368. “(Z)ullen alle strafbare feiten mogen medewerken tot het objectieve gevaarlijkheidsoordeel, of zal een uitzondering gemaakt moeten worden voor politieke of soortgelijke overtuigingsdelicten?”, zo vroeg de auteur zich ter zake af.

<sup>34</sup> A. van Dulleman, ‘De in-bewaring-houding’, *NJB*, 1928, afl. 8, p. 141-147, p. 144-145.

<sup>35</sup> Onder wie Van Dulleman, a.w. en P.M. Trapman, ‘De progressieve strafvoltrekking en het onbepaalde vonnis’, *TvSr Dl.* XXXII, 1922, p. 429-458, i.h.b. p. 457. Overigens betekende dit volgens Van Bemmelen niet dat de bewaringswetgeving prematuur was. Zijns inziens verdiende dit integendeel “eerder uitbreiding dan weglating”. J.M. van Bemmelen, ‘De Bewaring’, *NJB*, 1928, afl. 16, p. 293-298, p. 296.

<sup>36</sup> Zoals door Kamerlid Van Schaik. *Handelingen Tweede Kamer* 1928-1929, 3 mei 1929, p. 2182.

zakelijke omstandigheden daartoe aanleiding gaven. Deze mogelijkheid diende te worden beschouwd als een belangrijke nuancering van de forsheid van de wettelijke bewaringstermijnen en als “een correctief tegen het te lang voortzetten van den in de individueele vrijheid zo diep ingrijpenden maatregel der bewaring”, waarmee bovendien een prikkel werd geschapen voor “goed gedrag en ijver in het bewaringsgesticht”.<sup>37</sup> De voortijdige beëindiging was te allen tijde mogelijk, hetgeen tot - merkwaardige - consequentie had dat de ondergrens aan de bewaring van vijf jaar niet absoluut was. Dit was echter geen onbewuste keuze, aangezien de wetgever niet het oog had op onverbeterlijke beroeps- en gewoontemisdadigers, maar op de verbeterlijke, doch gevaarlijke onder hen. Om de nadruk op voortijdige, liefst voorwaardelijke beëindiging te bevestigen, werd een jaarlijkse toetsing voorgeschreven.<sup>38</sup>

#### *De bewaringswetgeving ingetrokken*

Net als de eerder besproken rwi-plaatsing, is ook de bewaringsmaatregel thans niet meer in ons sanctiestelsel opgenomen. Niet omdat zij is vervallen, maar omdat de bewaringswet bijna zes decennia nadat ze was aangenomen en nimmer feitelijk is in werking is getreden, weer is ingetrokken. Nog steeds bestaat onduidelijkheid en verschil van mening over de precieze oorzaak van het uitblijven van de inwerkingtreding. Volgens sommigen was dit gelegen in principiële gronden<sup>39</sup>; anderen hadden een meer pragmatische verklaring.<sup>40</sup>

Wat de precieze, doorslaggevende reden ook moge zijn geweest, de bewaringswetgeving bleef een dode letter in ons wettelijk sanctiestelsel, totdat zij op 1 september 1988 werd ingetrokken bij de herziening van de TBR-maatregel.<sup>41</sup>

#### 4. SOV-maatregel

Lange tijd heeft er in het strafrechtelijke beleid geen specifieke aandacht bestaan voor de categorie van criminele, recidiverende verslaafden. Op politiek en beleidsmatig niveau stond de onderliggende individuele verslavingsproblematiek voorop. Het vrijwillige karakter van het volksgezondheidsbeleid was echter moeilijk te verenigen met het juist zorgmijdende karakter van de gemiddelde verslaafde. Bovendien werden eenmaal opgestarte behandelingstrajecten veelvuldig onderbroken als gevolg van perioden van detentie, welke zich op hun beurt kenmerkten door een ineffectief ‘draaideurpatroon’. Op grond van het van oudsher sterk daadgericht strafkarakter van ons sanctioneren, leidde de doorgaans relatief geringe ernst van de afzonderlijke verslavingscriminaliteit immers tot vrijheidsstraffen van eveneens geringe zwaarte. Te gering om de ernstige, criminele verslavingsproblematiek te doorbreken. Eind jaren

---

<sup>37</sup> Memorie van Toelichting, a.w., p. 5.

<sup>38</sup> Met beslissingsbevoegdheid voor de administratie, meer bepaald de minister van Justitie.

<sup>39</sup> Van Bemmelen wijst bijvoorbeeld op het moderne principe van een behoorlijke individualisatie van de sanctietenuitvoerlegging en de onneembare hindernissen die zich zijns inziens op de weg daar naartoe - en derhalve ook naar invoering van de bewaringsmaatregel - hebben voorgedaan. J.M. van Bemmelen, ‘Vijftig jaar strafrecht’, in: Psychiatrisch-Juridisch Gezelschap, *Gedenkboek 1907-1957*, Amsterdam: Van Rossen 1957, p. 7-22, i.h.b. p. 10-14.

<sup>40</sup> Zo was volgens Van Kalmthout de niet-inwerkingtreding van de bewaringswet “louter het gevolg van de economische crisis van de dertiger jaren”. A.M. van Kalmthout, ‘De moderne richting en het Nederlandse sanctiestelsel’, in: M.S. Groenhuijsen en D. van der Landen (red), *De moderne richting in het strafrecht*, Arnhem: Gouda Quint 1990, p. 195-220, p. 201.

<sup>41</sup> Wet van 19 november 1986, *Stb.* 1986, 587, i.w.tr. op 1 september 1988.

'80 van de vorige eeuw vond daarom de omslag plaats naar een geïntegreerde en persoonsgerichte aanpak van deze problematiek, met strafrechtelijke drang als ingang naar hulpverlening.<sup>42</sup>

Het drangbeleid bleek in de praktijk echter niet de gehele doelgroep te bereiken.<sup>43</sup> Op grond bovendien van het inmiddels geprioriteerde maatschappelijke veiligheidsbelang, groeide de behoefte aan de mogelijkheid tot gedwongen plaatsing van verslaafden in een penitentiaire behandelsetting. In het hiertoe in 1998 ingediende SOV-wetsvoorstel<sup>44</sup> werd - net als bij de bewaring destijds - bewust geopteerd voor de maatregelmodaliteit, omdat deze juridisch-dogmatisch de mogelijkheid zou verschaffen tot de gewenste lange duur van (maximaal) twee jaar. Ook het instrument van de bijkomende straf was denkbaar geweest, maar gezien het gelijktijdig in behandeling zijnde wetsvoorstel tot afschaffing van de rwi-plaatsing lag het "niet voor de hand een nieuwe bijkomende straf van deze aard opnieuw te introduceren".<sup>45</sup> Toch is het de verwantschap met deze rwi-plaatsing die Bleichrodt het SOV-wetsvoorstel deed kwalificeren als "eerherstel voor de rijkswerkinrichting".<sup>46</sup> Een eerherstel dat overigens lang niet door iedereen werd toegejuicht.<sup>47</sup>

### *Grondslag en doelstelling*

De grondslag van de in 2001 in werking getreden SOV-maatregel<sup>48</sup> was gelegen in de ernstige maatschappelijke overlast van verslavingsgerelateerde criminaliteit. Of, in de woorden van Kooijmans, in "de ongewenste situatie van overlast die haar oorzaak vindt in een drugsverslaving".<sup>49</sup> Teneinde voornoemde situatie op te heffen, kon volgens de wetgever niet met louter de bestaande strafrechtelijke interventies worden volstaan, maar was aanvulling hierop benodigd middels een nieuwe maatschappijbeveilgende dwangmaatregel.<sup>50</sup> De SOV-maatregel gold dan ook uitdrukkelijk als *ultimum remedium* in een keten van eerder beproefde (minder ingrijpende drang)interventies ter bestrijding van de verslavingsoverlast.<sup>51</sup>

De dubbele SOV-legitimatiegrond van overlast en drugsverslavingsproblematiek<sup>52</sup> maakte dat de speciaal-preventieve doelstelling eveneens tweeledig was: bestrijding van de ernstige verslavingsgerelateerde overlast enerzijds en behandeling van individuele problematiek ten behoeve van resocialisatie en recidivebeëindiging

<sup>42</sup> Nota Dwang en drang in hulpverlening aan verslaafden, *Bijl. Hand. II*, Z. 1987-1988, 20 415, nr. 1.

<sup>43</sup> Zie voor onderzoeksresultaten op dit punt C. Bröer en R. Noyon, 'Over last en beleid: evaluatie Nota Overlast en vijf jaar SVO-beleid tegen overlast van harddruggebruikers', Amsterdam: Regioplan Stad en Land 1999, en M. van Ooyen-Houben, 'De drangaanpak van criminele harddruggebruikers; een programmatheoretisch model', *JV* 2004, nr. 5, p. 49-63.

<sup>44</sup> *Kamerstukken II* 1997-1998, 26 023, nrs. 1-2.

<sup>45</sup> *Kamerstukken II* 1997-1998, 26 023, nr. 3, p. 5.

<sup>46</sup> Bleichrodt, a.w.

<sup>47</sup> Zie onder meer Raad van State, advies d.d. 24 februari 1998 en P.A.M. Mevis, 'Vrijheidsbeneming ter bestrijding van overlast: inderdaad uniek drugbeleid', *Sancties* 1996, p. 208-220.

<sup>48</sup> Wet van 21 december 2000, strafrechtelijke opvang verslaafden, *Stb.* 2001, 28, i.w.tr. op 1 april 2001, *Stb.* 2001, 158. De SOV-maatregel heeft de prioriteit in het regeringsbeleid ter zake definitief doen verschuiven naar overlastbestrijding. Zie T. Blom, H. de Doelder en D.J. Hessing, 'De paarse drugsnota en de aanpak van (hard)drugsverslaafden; een drie-stromen aanpak', in: idem (red.), 'Naar een consistent drugsbeleid. Een congresverslag', Deventer: Gouda Quint 1996, p. 69-88, p. 71.

<sup>49</sup> T. Kooijmans, 'Op maat geregeld?', Deventer: Kluwer 2002, p. 185.

<sup>50</sup> Vanwege het verschil in onderliggende problematiek en maatschappijgevaarlijkheid is die andere vrijheidsbenemende maatregel, de TBS, immers doorgaans niet van toepassing op verslaafde veelplegers.

<sup>51</sup> *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 023, nr. 8, p. 1-2.

<sup>52</sup> *Kamerstukken II* 1997-1998, 26 023, nr. 3, p. 1-2.



anderzijds.<sup>53</sup> Op de korte termijn werd eerstgenoemd doel bereikt als - logisch - gevolg van het incapacitatie-effect. Of het ook op langere termijn zou beklijven, hing eerst en vooral af van de realisatie van het tweede doel. Dit kreeg vorm en inhoud door de bijzondere wijze van tenuitvoerlegging.

Ondanks de verwachting overigens dat de SOV-maatregel louter kon worden gelegitimeerd door beide voornoemde doelstellingen,<sup>54</sup> bleek nadien dat overlastbestrijding *sec* volstond. Niet alleen op instigatie van de politiek, maar ook op die van de HR. Vanuit de opvatting dat motivatie tot resocialisatie een dynamisch begrip is, zeker bij de weinig intrinsiek gemotiveerde SOV-doelgroep, stelde de HR namelijk dat deze sanctie “ook kan worden opgelegd aan de verdachte die (vooralnog) niet bereid is te breken met zijn verslaving”.<sup>55</sup>

### *Doelgroep*

De SOV-maatregel zag specifiek op mannelijke, stelselmatig recidiverende, verslaafde daders, van wie het moeilijk te doorbreken levenspatroon voor disproportioneel veel criminaliteit en andere overlast zorgde. Ter uitwerking van deze doelgroep stelde artikel 38m (oud) een viertal toepassingscriteria. Allereerst moest voor het begane feit voorlopige hechtenis zijn toegelaten. Daarnaast gold een recidive-criterium van minstens drie veroordelingen tot een vrijheidsontnemende danwel -beperkende sanctie in de voorafgaande vijf jaar, met de verwachting bovendien van nieuwe recidive. Ten derde was - uiteraard - een verslaving vereist, alsmede een samenhang daarvan met zowel de begane delicten als het gevaar voor nieuwe recidive. Tot slot diende de veiligheid van personen of goederen het opleggen van de maatregel te eisen.

Ook afgezien van voornoemde criteria kende de SOV-maatregel overigens geen algemene toepassing. Als gevolg van de scepsis die onder Kamerleden en (overige) juristen had bestaan tegen het wetsvoorstel - voornamelijk aangaande het proportionaliteitsbeginsel<sup>56</sup> - had de wetgever namelijk een experimentele, niet-landelijke status aan deze sanctie toegekend.

### *Tenuitvoerlegging*

Als gezegd lag de uitwerking van de doelstelling tot resocialisatie en tot doorbreking van de verslavingsproblematiek besloten in de bijzondere wijze van tenuitvoerlegging. Gestoeld op een pedagogische benadering, was de SOV-tenuitvoerlegging gefaseerd van opzet (gesloten, half-open en open), met een geïntegreerd en gedifferentieerd behandelingsaanbod, een persoonlijke trajectbegeleider en een sterke nadruk op scholing, arbeidstoeleiding en huisvesting tijdens de extramurale fase.<sup>57</sup> Kortom, een ambitieus opgezette en op individuele belangen toegesneden tenuitvoerlegging; waarvan overigens op voorhand ruiterlijk werd onderkend dat een zeker misluktingspercentage niet was uit te sluiten bij deze moeilijke doelgroep met een ernstige, vaak meervoudige problematiek.<sup>58</sup>

<sup>53</sup> *Kamerstukken II* 1997-1998, 26 023, nr. 3, p. 1.

<sup>54</sup> Gevoed door de minister zelf: *Kamerstukken II* 1998/99, 26 023, nr. 5, p. 13.

<sup>55</sup> HR 17 december 2002, *NJ* 2003, 184.

<sup>56</sup> Velen stelden immers dat de verhouding tussen het relatief minder ernstig type veelplegersdelict en de langdurige SOV-vrijheidsbeneming onevenredig was, hetgeen bovendien niet per definitie gelegitimeerd kon worden door de maatregel-modaliteit van deze sanctie.

<sup>57</sup> *Kamerstukken II* 1997-1998, 26 023, nr. 3, p. 2. Het SOV-*drang*project heeft hiervoor model gestaan.

<sup>58</sup> *Kamerstukken II* 1999-2000, 26 023, nr. 8, p. 18.

## *De SOV-maatregel vervallen*

Bij inwerkingtreding van de SOV-maatregel deed de minister de toezegging dat de nieuwe sanctie binnen zes jaar zou zijn geëvalueerd. Met de in 2007 uitgebrachte SOV-effectevaluatie<sup>59</sup> en de twee jaar eerder verschenen procesevaluatie<sup>60</sup> is aan deze toezegging voldaan. Saillant is evenwel dat de SOV-maatregel voor die tijd reeds was vervallen, als gevolg van de hieronder te bespreken ISD-maatregel.

## 5. ISD-maatregel

Vanuit het streven naar een sterker preventieve inzet van het strafrecht en het zoveel mogelijk uitsluiten van risico's op maatschappelijke onveiligheid,<sup>61</sup> vormde de nota Naar een veiliger samenleving de basis voor een handhavingsbeleid gericht op een reductie van criminaliteit en overlast van 20 tot 25%, vooral in de publieke ruimte.<sup>62</sup> Het verantwoordelijke kabinet-Balkenende I stond hierbij een geïntensiveerde aanpak van recidiverende, overlastgevende daders voor, onder meer door versterking van de persoonsgerichte aanpak met alle ketenpartners, maar vooral ook door verruiming van de strafrechtelijke dwanginterventie ter zake. De nog jonge SOV-maatregel werd namelijk als te strikt beschouwd vanwege diens experimentele, niet-landelijke status, alsmede de specifieke doelgroep. Eerst indien de mogelijkheid tot langdurige vrijheidsbeneming een breder toepassingsbereik op zogeheten stelselmatige daders zou hebben, zou de maatschappij effectief kunnen worden beveiligd, zo meende voornoemd kabinet.<sup>63</sup> Nog voordat de SOV-maatregel als gezegd was geëvalueerd, werd zij in de op 1 oktober 2004 in werking getreden ISD-maatregel<sup>64</sup> geïncorporeerd.

## *Grondslag en doelstelling*

De grondslag van de huidige ISD-maatregel is gelegen in ernstige maatschappelijke overlast, veroorzaakt door de meest stelselmatig recidiverende daders. Anders dan bij de SOV-maatregel wordt deze ongewenste situatie niet per se geacht haar oorsprong te vinden in een verslaving, maar ook in overige individuele problematiek. Uitgaande van deze heterogeniteit is het toepassingsbereik van de gedwongen langdurige vrijheidsbeneming van deze dadercategorie vergroot. Niet alleen heeft de ISD-maatregel een landelijk bereik, maar ook kenmerkt zij zich door een brede(re) doelgroep.

Een tweede wezenlijke verandering ten opzichte van de SOV-maatregel is het flink verstevigde beveiligingskarakter, onder meer doordat in artikel 38m lid 2 de

<sup>59</sup> M.W.J. Koeter en M. Bakker, *Effectevaluatie van de Strafrechtelijke Opvang verslaafden (SOV)*, WODC O&B 259, 2007. Het onderzoek is uitgevoerd door het AIAR.

<sup>60</sup> H. van 't Land e.a., *Opgevangen onder dwang. Procesevaluatie strafrechtelijke opvang verslaafden*, Trimbos Instituut, WODC, Ministerie van Justitie, 2005.

<sup>61</sup> Zie omtrent deze tendens tot 'risicojustitie' onder meer M. Moerings, *Straffen met het oog op veiligheid. Een onderneming vol risico's* (oratie Leiden), Universiteit Leiden 2003 en M.J. Borgers, *De vlucht naar voren* (oratie VU Amsterdam), Den Haag: Boom Ju 2007.

<sup>62</sup> *Kamerstukken II* 2002/03, 28 684, nr. 1, p. 4 en 7.

<sup>63</sup> Boutellier spreekt overigens in dit verband van 'de strafrechtelijke paradox' dat aan het strafrecht een veiligheidverschaffende betekenis wordt toegekend die het in feite steeds minder kan waarmaken. H. Boutellier, *De veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*, Den Haag: Boom Ju 2002, p. 121.

<sup>64</sup> Wet van 9 juli 2004 tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders, *Stb.* 2004, 351, i.w.tr. op 1 oktober 2004, *Stb.* 2004, 471.

doelstellingen van maatschappijbeveiliging en recidivebeëindiging thans als primair zijn gesteld. Het derde artikellid maakt duidelijk dat het leveren van een oplossingsgerichte bijdrage aan de individuele (verslavings)problematiek nog slechts een subsidiaire doelstelling betreft, met bovendien een uitgekleed resocialisatiestreven. Aldus staat bij de ISD de legitimatiegrond van recidivegerelateerde overlast onomwonden voorop.

### *Doelgroep*

De gewenste brede, heterogene doelgroep komt tot uitdrukking in het feit dat deze nu zowel mannelijke als vrouwelijke zeer actieve veelplegers betreft, die al dan niet (drugs)verslaafd zijn en al dan niet een psychische stoornis hebben. De uitwerking hiervan ligt niet alleen in de neutrale benaming van ‘stelselmatige daders’, maar ook in het gewijzigde artikel 38m, waarin de SOV-verslavingsvoorwaarde is vervallen.<sup>65</sup> Al met al zijn de profetische woorden van de toenmalige minister van Justitie, dat “het niet is uitgesloten dat de SOV te zijner tijd wordt uitgebreid tot andere verslaafden dan drugsverslaafden”<sup>66</sup>, bewaarheid geworden.

Overigens is het beleidsmatig toepassingsbereik beduidend beperkter, aangezien de beschikbare detentiecapaciteit nu eenmaal onvoldoende is voor volledige naleving van het wettelijk ISD-toepassingskader.<sup>67</sup> Zowel het algemene beleid als het OM-vorderingsbeleid is daarom gericht op de in omvang kleinere groep zeer actieve veelplegers, die in het recente verleden het meest frequent delicten heeft gepleegd.<sup>68</sup>

### *Tenuitvoerlegging*

Als gevolg van het sterke beveiligingskarakter, maar bovenal als gevolg van het overkoepelende penitentiaire beleid Modernisering Sanctietoepassing<sup>69</sup> met de selectieve inzet van (gedrags)interventies, wordt in het ISD-beleid een zeer sobere wijze van tenuitvoerlegging tot uitgangspunt genomen.<sup>70</sup> Een gedragsbeïnvloedend traject met intensieve interventies vindt pas dan plaats indien de RISC-screening uitwijst dat er aanknopingspunten bestaan dat dit traject effectief en succesvol zal zijn. Doorslaggevend voor deze selectie tussen kansrijke en kansarme stelselmatige daders is de mate waarin de persoon in staat en bereid is tot gemotiveerde deelname.

Overigens wordt in zowel de rechtspraak als de uitvoeringspraktijk een diametraal ander standpunt ingenomen, door - net als bij de SOV-maatregel - uit te gaan van een specifiek toegesneden resocialisatie- en behandelingstraject.

### *De huidige ISD-praktijk*

---

<sup>65</sup> Daarnaast vallen thans ook de delicten zaaksbeschadiging, eenvoudige mishandeling en bedreiging onder het bereik van de in voornoemd artikel gestelde voorlopige hechtenis-voorwaarde, als gevolg van de formeelrechtelijke uitbreiding met betrekking tot de artikelen 67 en 67a Sv.

<sup>66</sup> *Kamerstukken II* 1999-2000, 26 023, nr. 8, p. 11.

<sup>67</sup> Dat zou immers zo’n 19000 personen beslaan, terwijl de capaciteit maximaal 1000 plaatsen zal zijn. *Kamerstukken II* 2002/03, 28 980, nr. 3, p. 11 en *Kamerstukken II* 2003/04, 28 980, nr. 5, p. 14.

<sup>68</sup> Volgens de landelijk gehanteerde definitie is een zeer actieve veelpleger ‘een persoon met meer dan tien processen-verbaal wegens een misdrijf over een periode van 5 jaar, waarvan ten minste één in het peiljaar’. Zie *Kamerstukken II* 2002/03, 28 980, nr. 3, p. 9, alsmede de OM-Richtlijn voor strafvordering bij meerderjarige zeer actieve veelplegers (w.o. vordering maatregel ISD), waarvan de huidige versie op 1 februari 2008 in werking is getreden (*Stcrt.* 28 januari 2008, nr. 19, p. 36).

<sup>69</sup> *Kamerstukken II* 2002-2003, 28 600 VI, nr. 8.

<sup>70</sup> *Kamerstukken II* 2002/03, 28 980, nr. 3, p. 4.

In afwachting van de ISD-wetsevaluatie is inmiddels van andere zijden over deze sanctie gerapporteerd, met een weinig optimistisch beeld over de uitvoeringspraktijk tot dusver.<sup>71</sup> Het voornaamste knelpunt is de heterogene populatie, die een meer complexe en comorbide problematiek kent en meer zorg(toeleiding) vereist, dan was voorzien. De regering heeft de onderzoeksbevindingen inmiddels onderkend en verbeteringen aangekondigd<sup>72</sup> op onder meer de diagnostiek, het dagprogramma, het personeel en de doorstroom naar zorginstellingen, alsmede de herinvoering van de halfopen tenuitvoerleggingsfase. Haaks op deze verbeteringsmaatregelen staat overigens het voornemen om de ISD-doelgroep en toepassing verder te verbreden, bijvoorbeeld door deze maatregel van toepassing te laten zijn op illegale veelplegers.

## 6. Conclusie

Het voorgaande toont - op hoofdlijnen - aan dat de ISD-maatregel voortbouwt op (componenten van) overige zelfstandige, recidive- en overlastbestrijdende sancties sinds 1886. Ondanks de verschillen in modaliteit en uitwerking, is namelijk zowel de huidige sanctie, als de voorgaande rwi-plaatsing, bewaringsmaatregel en SOV-maatregel gegrond op de maatschappijgevaarlijkheid van een dader, gelegen in diens overlastgevend (en recidiverend) levenspatroon. Hoewel deze grond veelal uit armoede ontstaat en in beginsel een maatschappelijk en niet per definitie ook strafrechtelijk probleem vormt, heeft dit in de optiek van verschillende regeringen telkens de legitimatie geboden voor toepassing van langdurige vrijheidsbeneming. Vanuit het retrospectief vastgesteld maatschappijgevaar van een delinquent, alsmede de prospectieve inschatting dat dit gevaar zich in de toekomst zal continueren,<sup>73</sup> is de primaire doelstelling van alle voornoemde sancties maatschappijbeveiliging. Al dan niet subsidiair of complementair hieraan geldt eveneens telkens de doelstelling van gedragsverbetering en resocialisatie, te bewerkstelligen middels een persoonsgerichte aanpak en tenuitvoerlegging.

De ISD-maatregel is zodoende te beschouwen als oude wijn in nieuwe zakken.<sup>74</sup> Blijkbaar is de crimineel-politieke keuze voor een strafrechtelijk vrijheidsbenemend middel als *ultimum remedium* ter bestrijding van maatschappelijke overlast nog steeds een aantrekkelijke. Dit ondanks het feit dat de SOV-resultaten niet zijn afgewacht, dat de bewaringsmaatregel nooit feitelijk is ingevoerd en dat de les die “uit het feitelijke verdwijnen van de straf ‘plaatsing in een werkinrichting’ kan worden geleerd, is dat niet door het bestaan van de strafrechtelijke maatregel, maar door het creëren van betere sociale omstandigheden en allerlei vormen van sociale opvang zoals de thuislozen-zorg, bedelarij en landloperij praktisch verdween”.<sup>75</sup>

---

<sup>71</sup> S. Biesma (e.a.), *ISD en SOV vergeleken*, Groningen-Rotterdam: Intraval 2006; RSJ, *De Inrichting voor Stelselmatige Daders*, april 2007 en IST, *Inrichtingen voor Stelselmatige Daders*, inspectierapport, themaonderzoek, Ministerie van Justitie, april 2008.

<sup>72</sup> *Kamerstukken II*, 2006/07, 31 110, nr. 1, respectievelijk *Kamerstukken II*, 2006/07, 31 110, nr. 4.

<sup>73</sup> Zie nader hieromtrent S. Struijk, ‘Veelplegersoverlast en de ISD-maatregel: een gelegitimeerde waarheid(svinding)?’, in: J.H. Crijns, P.P.J. van der Meij en J.M. ten Voorde (red.), *De waarde van waarheid. Opstellen over waarheid en waarheidsvinding in het strafrecht*, Den Haag: Boom Ju 2008, p. 295-317.

<sup>74</sup> Zoals ook Koenraadt en Dijs dit hebben betiteld in ‘Maatregelen ter bewaring en behandeling. Oude wijn en nieuwe zakken’, *SANCTIES*, afl. 6, 2005, p. 313-329. De auteurs betogen overigens dat de bewaringsmaatregel meer overeenkomsten vertoont met de TBS-modaliteit longstay, dan met de (SOV-en) ISD-maatregel(en).

<sup>75</sup> Blom, De Doelder en Hessing, a.w., p. 73.